

# La configuración autonómica de las Cámaras Agrarias. Los Consejos Agrarios Municipales de la Comunidad Valenciana \*

José Luis Blasco Díaz  
Universitat Jaume I de Castellón

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LA TRANSFORMACIÓN DE LAS CÁMARAS AGRARIAS. 1. Antecedentes. 2. La regulación básica estatal. III. LA CONFIGURACIÓN AUTONÓMICA DE LAS CÁMARAS AGRARIAS. 1. Competencias autonómicas y competencia estatal. 2. La legislación autonómica: principales caracteres. A. Funciones. B. Organización y funcionamiento. C. Composición. D. Representatividad. 3. El destino de los medios de las Cámaras Agrarias disueltas. A. El patrimonio. B. El personal. C. Las soluciones de la Comunidad Autónoma Valenciana. IV. LOS CONSEJOS AGRARIOS MUNICIPALES EN LA COMUNIDAD VALENCIANA. 1. Los problemas ocasionados por la disolución de las Cámaras Agrarias locales y la creación de los Consejos Municipales Agrarios. 2. La regulación autonómica: justificación y funciones.

## I. INTRODUCCIÓN

Son conocidas las importantes transformaciones que ha venido experimentando en los últimos tiempos la acción pública en el sector agrario, determinadas principalmente por el desplazamiento de los organismos nacionales, a través de los cuales aquella se instrumentalizaba, por una organización agraria común de los mercados agrícolas europeos. Este fenómeno ha sido consecuencia de la política agraria comunitaria que, con el fin lograr una mayor competitividad de las explotaciones agrarias en una situación de progresiva apertura de los mercados mundiales, está propiciando la liberalización de este sector y, por ello, el desmantelamiento de la intervención pública sobre el mismo. No obstante, desde instancias comunitarias no se ha atendido tan sólo su aspecto de actividad económica, sino que se ha impulsado su relevancia como función básica de articulación del mundo rural, y, en su razón, la legislación europea trata de buscar estrategias que garanticen la modernización de las estructuras agrarias y la diversificación de la actividad económica rural como factores del desarrollo equilibrado de las potencialidades socioeconómicas de aquél.

---

\* El presente trabajo se realizó en la Universidad de Barcelona gracias a una ayuda concedida por la Fundación Caixa Castelló-Bancaixa dentro de su Plan de Promoción de la Investigación-1997.

En éste ámbito se otorga una trascendental importancia al asociacionismo agrario, tanto en su fase de producción como de comercialización, y por ello se confiere una participación activa a las distintas fórmulas representativas de los intereses del sector, con el fin de vertebrar adecuadamente los grupos sociales que componen el mundo rural <sup>1</sup>. Son éstas realmente las que deben exponer a las Administraciones implicadas su impresión sobre cuantas cuestiones les afecten, participando en las estructuras organizativas para prestar apoyo a la acción administrativa sectorial.

Una especial importancia posee, por tanto, la estructura pública agraria utilizada como instrumento de relación con el sector agrícola, donde éste pueda hacer oír su voz, siguiendo las manifestaciones constitucionales contenidas en los artículos 9.2, 23 y 105, que consagran el principio de participación ciudadana en el amplio espectro de los asuntos públicos, vida política, económica y social. En consecuencia, es necesaria la existencia de cauces de relación con las distintas Administraciones Públicas que mejoren la utilización de los recursos y su adaptación al mercado, atendiendo a los crecientes servicios que demandan los agricultores para enfrentarse al reto europeo.

Sin embargo, la realidad de la participación en el sector agrario se ha caracterizado en nuestro país tradicionalmente, indica SÁNCHEZ MORÓN, por la ausencia de verdaderos procesos de concertación de la política agraria, debiendo buscarse la razón fundamental de este hecho en la desestructuración organizativa que padece el mundo rural <sup>2</sup>. Desestructuración que no ha impedido el desarrollo de fenómenos asociativos que, por diversas causas, han caracterizado el mundo agrario a lo largo del tiempo, hasta llegar a las actuales fórmulas de naturaleza profesional que defienden los intereses del sector <sup>3</sup>. A las dificultades

<sup>1</sup> En este sentido consideraba SÁNCHEZ BLANCO, «Los coadyuvantes de la acción administrativa en el sector agrario: asociaciones sindicales, sociedades cooperativas y Cámaras Agrarias», *RAP*, n.º 95, 1981, pág. 257, que potenciando la iniciativa individual radica la posibilidad de articular unas opciones comunitarias coherentes a nivel regional que sirvan para equilibrar las desiguales relaciones de intercambio que gravan el medio agropecuario, corrijan desniveles de renta y que hagan de áreas agrícolas deprimidas unas comunidades sociales dinámicas.

<sup>2</sup> SÁNCHEZ MORÓN, «Participación, neocorporativismo y Administración económica», en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, V, Madrid, 1991, pág. 3.958, para quien a ello ha contribuido la dispersión de competencias en la materia, tanto por las transferencias a las Comunidades Autónomas como por el traslado de responsabilidades decisivas a la instancia europea, de modo que las organizaciones representativas de intereses en el sector tienen que multiplicar sus contactos con distintas Administraciones para hacer valer los que les son propios.

<sup>3</sup> No en balde, en este sector, señala S. MARTÍN-RETORTILLO, «Derecho Agrario y Derecho Público», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 5, 1975, pág. 171, sin desaparecer el estatuto jurídico de los sujetos individuales, son básicamente una serie de organizaciones, personificaciones jurídicas de muy distinta naturaleza, las que de modo progresivo alcanzan mayor relieve y significado, interviniendo cada vez más a través de ellas los sujetos individuales en el proceso agrícola.

tradicionales para llevar a cabo esta interrelación se ha sumado la culminación del proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas en materia de agricultura, al permitir el artículo 148.1.7 de la Constitución a todas las Comunidades Autónomas asumir competencias sobre «la agricultura y la ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía» y establecer los diversos Estatutos de Autonomía como propias todas las intervenciones públicas en la materia.

Hasta hace poco tiempo, un papel fundamental en esta labor se otorgaba a las Cámaras Agrarias, ahora configuradas como instancias de relación, consulta y colaboración con el sector agrario, a la vez que utilizadas como indicativas de las organizaciones que resultan representativas de sus intereses.

## II. LA TRANSFORMACIÓN DE LAS CÁMARAS AGRARIAS

### 1. Antecedentes

Las Cámaras Agrarias encuentran sus antecedentes próximos en las Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos, Corporaciones de Derecho público configuradas como entidades al servicio de los intereses económicos del campo español<sup>4</sup>, a las que pertenecían cuantas personas se dedicasen a las actividades agrícolas y a sus industrias complementarias o auxiliares. Nacieron para la unificación total del sindicalismo, sustituyendo a todas las asociaciones existentes de carácter agrario y sindical heredadas de las Comunidades de Labradores de finales del siglo anterior. Estas Hermandades se integraron a partir del Decreto de 18 de abril de 1947 en las Cámaras Sindicales Oficiales Agrarias, igualmente Corporaciones de Derecho público, que tenían jurisdicción sobre la respectiva provincia, creadas para representar el conjunto de intereses agrarios y con el fin de lograr la unidad sindical en el sector local, comarcal y provincial, y a las que se les encomendaban, entre otras, labores consultivas<sup>5</sup>. De tal forma, en el ámbito local la organización sindical agraria se personificaba en la Hermandad Sindical Local de Labradores y Ganaderos, y en el provincial, en la Cá-

<sup>4</sup> Esta organización sindical, indica S. MARTÍN-RETORTILLO, *ob. cit.*, pág. 173, aparecía como un *holding* dentro del cual operaban diversas personificaciones de carácter corporativo, comunitario y societario realizando actividades varias como entidades de crédito, de producción, de comercialización de productos, etc.

<sup>5</sup> Véase sobre los antecedentes y evolución del asociacionismo agrario a SANZ JARQUE, «Asociacionismo agrario: Organizaciones profesionales agrarias y Cámaras Agrarias», *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, n.º 5, 1996, y SOLDEVILLA, *El asociacionismo agrario*, Valladolid, 1976, págs. 9 y ss. Sobre los antecedentes de las Cámaras Agrarias DEL SAZ, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, Madrid, 1996, págs. 89 y ss.

mara Oficial Sindical Agraria, configurando a ambas y atribuyéndoles funciones el Decreto 1569/1974, de 30 de mayo.

Frente a esta organización puramente corporativa, durante el período de la transición política se demandaba desde posiciones sindicales el desmantelamiento de las referidas Hermandades, por entender que además de ser una organización antidemocrática, vehiculaba la noción de la unidad de todos los agricultores y ganaderos, entorpeciendo el desarrollo de los sindicatos agrarios<sup>6</sup>. Como consecuencia de tales presiones, el Real Decreto 1336/1977, de 2 de junio, procedió a una nueva regulación de las Cámaras Agrarias, creándolas en todo el territorio nacional, a nivel municipal, provincial y estatal, subrogándolas en la titularidad de los bienes que eran el patrimonio de los anteriores organismos, y, aunque introducía el sistema de elección de sus órganos en un sentido democrático, la integración en las mismas siguió siendo obligatoria. Por esto último, algunas instancias seguían viendo un continuismo de la anterior situación, considerándolas un atentado contra el derecho de asociación y una traba para el desarrollo del asociacionismo libre y reivindicativo, por lo que una vez en vigor la Constitución de 1978, que consagra el derecho de asociación y la libertad de afiliación, no había motivo para mantener por más tiempo esta situación<sup>7</sup>.

De tal modo, aquella configuración estructural, fuertemente vinculada a la organización sindical del anterior régimen, provocó en su momento una persistente contestación a la existencia misma de las Cámaras Agrarias —aun la favorable apreciación de que disfrutaba en ocasiones la labor por ellas realizada—, favorecida por el importante cambio acaecido con el reconocimiento de la libertad sindical, que llevó a la desaparición de los anteriores sindicatos del sector y a la aparición de las organizaciones profesionales agrarias<sup>8</sup>. Así, tras

<sup>6</sup> DE LA FUENTE, *Las Organizaciones Agrarias Españolas*, Madrid, 1991, pág. 33. Por otra parte, hace años Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Derecho Administrativo, sindicatos y autoadministración*, Madrid, 1972, págs. 123, abogaba por la conveniencia de abandonar la tradicional calificación de Administraciones Públicas para estas organizaciones de base privada que además de su función primaria de representar, defender o gestionar sus propios intereses, realizaban determinadas funciones administrativas en virtud de una transferencia por la Administración en régimen de autoadministración, alternativo de una gestión burocrática pura y simple.

<sup>7</sup> Véase sobre las mismas SÁNCHEZ BLANCO, «Problemas organizativos y funcionales que condicionan la operatividad de las Cámaras Agrarias», *RAP*, n.º 87, 1978, págs. 471 y ss. Es contundente GARCÍA DE ENTERRÍA, «Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación ante el Derecho», *RAP*, n.º 139, 1996, al señalar que las Cámaras Agrarias se revelaban en meras organizaciones empresariales o de propietarios, potenciadas políticamente por la adscripción obligatoria, fenómenos residuales del corporativismo político de las dictaduras, con su signo antiliberal y de encuadramiento forzoso, que intentaba compensarse primando a la gestión corporativa de puros intereses sectoriales privados.

<sup>8</sup> A partir de la Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre regulación del Derecho de Asociación Sindical, y la suscripción por España de los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo. Véase so-

la mencionada reforma, dice DEL SAZ, las Cámaras Agrarias continuaron alejadas de los intereses agrarios, gozando de un carácter escasamente participativo entre los agricultores y, por ello, poco representativo, al preferir aquellos canalizar sus reivindicaciones a través de los sindicatos y organizaciones agrarias de carácter privado<sup>9</sup>. A ello se unía el hecho de que, dentro de los términos constitucionales —donde no existe atribución competencial sobre Cámaras Agrarias en sus artículos 148 y 149—, se fueron aprobando los diferentes Estatutos de Autonomía, mediante los cuales algunas Comunidades Autónomas asumieron, en virtud de la posibilidad ofrecida por el artículo 149.3 CE, competencias en materia de Cámaras Agrarias en diversos grados y maneras.

Ante tan reiteradas demandas<sup>10</sup> y la diferente asunción competencial autonómica sobre las mismas, el Proyecto de la LOAPA, y posteriormente el artículo 15 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico<sup>11</sup>, recogió su existencia, poco después de que el Tribunal Constitucional en su Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, considerara que entra dentro de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, competencia del Estado *ex* artículo 149.1.18 CE, la declaración de la existencia obligatoria en todo el territorio nacional de las Cámaras Agrarias, entre otras Corporaciones públicas. Se hacía necesaria, por tanto, una norma básica estatal que, sin menoscabo del bloque competencial, regulase los aspectos esenciales de la materia y permitiera a las Comunidades Autónomas desarrollar sus competencias.

## 2. La regulación básica estatal de las Cámaras Agrarias

En respuesta a la anterior situación, y con el intento de poner fin al sistema tradicional del corporativismo agrario, sustituyéndolo por lo que se ha dado en

---

bre las mismas y su posición en el sector agrario SÁNCHEZ BLANCO, «Los coadyuvantes...», *cit.*, págs. 260 y ss.

<sup>9</sup> DEL SAZ, *ob. cit.*, pág. 96, quien a ello añade el hecho de que las Cámaras Agrarias no desempeñaban funciones públicas y privadas de relevancia, no ofrecían servicios mejores que las demás organizaciones agrarias y no gozaban de privilegio alguno en la comercialización y distribución de los productos agrarios.

<sup>10</sup> Con desigual intensidad en los diferentes lugares del Estado, resultando significativo que en Cataluña no se incluyeran competencias sobre ellas en su Estatuto de Autonomía. Hay que hacer referencia al respecto a la vieja reivindicación de su campesinado, que, desde hacía años, había estado reclamando insistentemente que estas corporaciones fuesen gestionadas por la Administración catalana, dentro del proceso de plena asunción de las competencias reconocidas a sus instituciones.

<sup>11</sup> La Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, establece una serie de principios y reglas básicas respecto a la organización y actuación de las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos o profesionales, estableciendo además criterios en orden al proceso de traspasos de medios y servicios a las Comunidades Autónomas. Artículo 15.1.a): «Se constituirán en el territorio de todas las Comunidades Autónomas, Cámaras Agrarias, Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, Cámaras de la Propiedad Urbana y Cofradías de Pescadores, con estas denominaciones u otras similares».

llamar una estructura neocorporativa <sup>12</sup>, se dictó la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, que establece las Bases del Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias. En ella se definen como Corporaciones de Derecho público, dotadas de personalidad jurídica y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines.

Comúnmente, en la doctrina se señalan como notas características que delimitan la figura de la Corporación de Derecho público <sup>13</sup> la de ser una entidad de base asociativa con personalidad jurídica pública, creada por el Estado y compuesta por particulares, todos los cuales forman una organización que ellos mismos gobiernan, autónomamente, y que sostienen con sus propias aportaciones económicas. En este ámbito, la connotación de Derecho público significa que la integración en la organización es forzosa, en atención al cumplimiento de fines de interés general, de funciones públicas de ordenación y control de una determinada actividad o incluso la representación de un determinado sector a efectos de colaboración y consulta con la Administración, sin perjuicio de defender y gestionar intereses privativos de sus miembros, conservando la organización su base privada y el gobierno libre por sus propios miembros.

Estas particularidades, que llegaron a ser reafirmadas en la LOAPA <sup>14</sup>, fueron alteradas por el legislador estatal con la Ley 26/1986, al poner fin a la obligación de los agricultores de integrarse en las Cámaras. Dicho criterio legal se respaldó por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 132/1989 (f.j. 7, e igualmente en Sentencia 139/1989, de 20 de julio, f.j. 5) <sup>15</sup>, al entender que si bien para obtener una adecuada representación de intereses sociales o para el cumplimiento de otros fines de interés general, el legislador puede crear entidades corporativas y obligar la adscripción a ellas de todos los integrantes de determinado sector social, este segundo elemento debe considerarse excepcional, pues ello supondría una restricción efectiva a las opciones de los ciudadanos para formar libremente las organizaciones que estimaren convenientes en or-

<sup>12</sup> SÁNCHEZ MORÓN, *ob. cit.*, pág. 3.959-3.960.

<sup>13</sup> Así, DEL SAZ, *ob. cit.*, págs. 70-71, GARCÍA DE ENTERRÍA, *ob. cit.*, y COSCULLUELA, «Nuevas tendencias en la regulación de las Corporaciones de Derecho público en el Derecho español», en *Administración Institucional. Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, I, Madrid, 1994, págs. 351-352.

<sup>14</sup> Artículo 15.1.c): «...tendrán carácter de órganos de consulta y colaboración con la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, y estarán sometidas a la tutela administrativa de estas últimas. Además de las competencias administrativas que puedan ostentar por atribución legal o por delegación de las Administraciones Públicas, tendrán como función propia la prestación de servicios a sus miembros y la representación y defensa de los intereses económicos y corporativos, sin perjuicio de la libertad sindical y de asociación empresarial».

<sup>15</sup> Véase sobre la doctrina del Tribunal Constitucional CHINCHILLA MARÍN, «Las Cámaras Agrarias en la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 65, 1990, págs. 131 y ss., DEL SAZ, *ob. cit.*, págs. 117 y ss., y FANLO, *El debate sobre Colegios Profesionales y Cámaras Oficiales*, Madrid, 1992, págs. 101 y ss.

den a conseguir la defensa de sus intereses. Tal obligatoriedad de adscripción para el Tribunal sólo es admisible cuando venga determinada por la relevancia del fin público que se persigue y, además, por la imposibilidad o, al menos, dificultad, de obtener tal fin sin recurrir a la adscripción forzada a un ente corporativo, no apreciando tal relevancia en la labor que realizan las Cámaras Agrarias <sup>16</sup>. En sus palabras, «el contenido esencial del derecho de asociación establecido por el artículo 22.1 de la Constitución, comprende tanto la libertad de asociarse como la de no asociarse» (STC 139/1989, f.j. 2, y anteriormente, STC 5/1981, f.j. 19).

Precisamente, las funciones que están destinadas a cumplir las Cámaras Oficiales como Corporaciones de Derecho público son aquellas de interés general, nota que las caracteriza frente a otras fórmulas asociativas al convertirlas en una organización auxiliar de la Administración pública directa <sup>17</sup>. Si bien podemos observar que ello se cumple en el caso de las Cámaras de Comercio, no ocurre lo mismo en el de las Cámaras Agrarias, pues las funciones que ahora se les asignan por el legislador, restringiendo sus anteriores actividades, son las de consulta y colaboración de las Administraciones Públicas, emitiendo informes o estudios a requerimiento de las mismas, además de las de administrar sus recursos propios y su patrimonio y aquellas tareas que en ellas pueda delegar la Administración Pública.

Asimismo, apartándose del régimen tradicional de estas entidades, las ha privado de la función de representar intereses profesionales del sector, al disponer que «en ningún caso podrán asumir las funciones de representación, reivindicación y negociación en defensa de los intereses profesionales y socioeconómicos de los agricultores y ganaderos, que compete a las organizaciones profesionales libremente constituidas» (artículo 5), de suerte que se han visto despojadas del cometido más característico de las Corporaciones de Derecho público representativas de intereses económicos. De igual manera, califica como no propias de las Cámaras Agrarias las actividades que corresponden a las Entidades Locales, de acuerdo con la legislación de régimen local, declarando la competencia de éstas para prestar servicios de interés general agrario, lo que constituye un mero

<sup>16</sup> Para GARCÍA DE ENTERRÍA, *ob. cit.*, no parece difícil justificar la decisión de inconstitucionalidad de la adscripción forzosa a las Cámaras Agrarias, de unas instituciones que, amparándose indebidamente en el *nomen iuris* de las Cámaras, pretendían realmente prolongar una organización corporativista sectorial de simple encuadramiento y de representación de intereses específicos y no generales y cuyos fines concluían virtualmente en dicho encuadramiento y representación particular.

<sup>17</sup> En este sentido GARCÍA DE ENTERRÍA, *ob. cit.*, quien señala que en tal función compete a la Cámara informar, asistir, ilustrar sobre el sector económico, asumir servicios públicos que les son especialmente delegados y, en general, actuar como interlocutores imprescindibles para la formulación y la ejecución de políticas económicas.

recordatorio de los límites que las Cámaras pueden encontrar en su actuación y que vienen impuestos por la legislación de régimen local (STC 132/1989, f.j. 11).

También afecta a su carácter de Corporación de Derecho público el que la Ley de Bases las haga depender económicamente de la Administración Pública, pues sus rentas de capital propio generalmente no son bastantes para llevar a cabo sus tareas. Unido este hecho al de la no obligatoriedad de la afiliación, las Cámaras Agrarias se convierten en totalmente dependientes de la Administración, que de este modo puede condicionar las actividades, en principio reducidas, que pueden realizar. De hecho, puede decirse que la política reciente respecto de las Cámaras Agrarias por parte del Gobierno central ha sido la del debilitamiento de la mismas por diversas vías<sup>18</sup>, dado que con el argumento de su escasa utilidad y operatividad, además del de su carácter obstructor del asociacionismo libre y representativo, indica DEL SAZ, las ha convertido en una nueva figura de «Corporación pública voluntaria», despojadas de su vertiente privada y carentes de funciones públicas de relevancia<sup>19</sup>. Ello hace probable que acaben convirtiéndose, como dice PARADA, en simples aparatos burocráticos de la Administración de las que económicamente dependan<sup>20</sup>, y así, no ha faltado quien, ante la regulación operada, haya estimado que mejor sería reconocer tan sólo a las asociaciones de Derecho privado en el sector y, en su caso, encomendar a las más representativas las únicas funciones propias que se atribuyen a la Cámaras Agrarias, las consultivas<sup>21</sup>.

La desnaturalización llevada a cabo, ignorando sus peculiaridades esenciales como Corporación de Derecho Público, ha sido posible desde el momento en que no se ha admitido la existencia de una garantía institucional que las salvaguarde frente a la actividad del legislador. Teniendo por objeto la doctrina de la garantía institucional la protección a determinadas instituciones de la organización político-administrativa frente a la actuación del legislador como encargado de su desarrollo, evitando así su desfiguración sustancial, e incluso su

<sup>18</sup> DE LA FUENTE, *ob. cit.*, págs. 43-44, quien señala, entre otras, la no sustitución de sus funcionarios, la eliminación de funciones como la del cobro de la Seguridad Social y el no otorgárseles ninguna nueva atribución ni protagonismo público de tipo alguno.

<sup>19</sup> DEL SAZ, *ob. cit.*, págs. 80-81, para quien con las Cámaras Agrarias se ha demostrado la inviabilidad de la figura de la Corporación Pública voluntaria que ha tenido que ser transformada por el legislador en un verdadero ente institucional al servicio de la Administración agrícola en manos de los sindicatos a los que, prácticamente, se reserva la presentación de las candidaturas para los órganos de gobierno.

<sup>20</sup> PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo II*, 1995, pág. 330. O dicho de otro modo por DEL SAZ, *ob. cit.*, pág. 103, desprovistas de su sustancia corporativa, las Cámaras Agrarias se han convertido en verdaderos entes fundacionales al servicio de la Administración agrícola.

<sup>21</sup> COSCULLUELA, *ob. cit.*, pág. 354.

supresión, en el proceso del establecimiento de su régimen <sup>22</sup>, cabría plantearse si ésta es aplicable también a las Cámaras Agrarias. Hay que recordar al respecto que en nuestro Derecho, si bien fue la doctrina en un principio quien acogió su formulación <sup>23</sup>, su recepción formal se produjo a partir de la Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de julio (f.j. 3.º), donde manifiesta que «el orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible por el legislador».

La regulación orgánica de estas instituciones se realiza por el legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. Así, si bien la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sí que asegura «la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar», siendo dicha garantía desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se le priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre. Se trata de evitar así «la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace».

En la Constitución, las Cámaras Oficiales deben entenderse incluidas dentro de las organizaciones que contempla su artículo 52, por el que «la ley regulará las organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de los intereses económicos que les sean propios», debiendo ser su estructura interna y funcionamiento democráticos. Estas referencias para algunos autores deben

<sup>22</sup> SOLOZÁBAL, «Algunas cuestiones básicas de la teoría de los derechos fundamentales», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 71, 1991, pág. 105, y «La libertad de expresión desde la teoría de los derechos fundamentales», *REDC*, n.º 32, 1991, págs. 83-84. *Vid.* sobre la misma SANTAMARÍA PASTOR, «Notas sobre la Sentencia de las Diputaciones Provinciales», *REDA*, n.º 34, 1982, págs. 466; BAÑO, «La distinción entre derecho fundamental y garantía institucional en la Constitución española», *REDC*, n.º 24, 1988, págs. 163 y ss.; GALLEGO ANABITARTE, *Derechos fundamentales y garantías institucionales: análisis doctrinal y jurisprudencial. (Derecho a la educación; autonomía local; opinión pública)*, Madrid, 1994, y JIMÉNEZ-BLANCO, «Garantías institucionales y derechos fundamentales en la Constitución», en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, t. II, *cit.*, págs. 635-650.

<sup>23</sup> Fundamentalmente, RUBIO LLORENTE, «La Constitución como fuente del Derecho», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, vol. I, Madrid, 1979, GARCÍA MACHO, *Las aporías de los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda*, Madrid, 1982, págs. 110 y ss., y PAREJO ALFONSO, *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid, 1981.

interpretarse como una especie de garantía institucional que la protege no sólo de su desaparición sino también frente a una modificación de su régimen jurídico que la haga irreconocible en sus rasgos fundamentales, al pretender el precepto constitucional salvaguardar la existencia de las organizaciones profesionales que defiendan los intereses económicos de sus miembros, al separarlos de las asociaciones y sindicatos (arts. 7 y 22 de la Constitución)<sup>24</sup>, habilitando al legislador ordinario para configurar su estructura interna y funcionamiento, según principios democráticos, pero respetando sus características tradicionales. Y siendo lo fundamental en su régimen jurídico la combinación de su vertiente pública con otra privada, lo que hace que sobre la estructura asociativa se superponga la adscripción forzosa de sus miembros y por ello su monopolio, cualquier modificación legislativa que suponga suprimir o vaciar de contenido sus funciones públicas o privadas, o privarlas de su estructura asociativa, o convertirlas en voluntarias, sería contraria al artículo 52 de la Constitución<sup>25</sup>.

El Tribunal Constitucional en su Sentencia 132/1989 (f.j. 9) se niega a reconocer en el mencionado artículo 52 una garantía institucional de las Corporaciones, de manera que nada obliga al legislador a mantener las Cámaras Oficiales como Corporaciones públicas de adscripción forzosa y ni siquiera le impide su supresión, pues el único límite que tiene es que su estructura y organización sean democráticos. Razona que si bien la legislación tiene unos límites constitucionales, éstos no pueden identificarse con el mantenimiento de las características tradicionales de las Cámaras si no viene así dispuesto en la Constitución, ni la necesidad de que el legislador se atenga forzosamente a las decisiones y normas configuradoras emitidas en un momento histórico determinado —por cuanto tales características se recogieron en el artículo 15 de la Ley de Proceso Autonómico—, pudiendo ser modificadas por el legislador. Así, «no es posible encontrar en la Constitución, y concretamente en su artículo 52, una garantía de un contenido esencial, intocable por el legislador, consistente en una determinada estructura, conjunto de funciones o nivel de autonomía» (f.j. 10).

Sin embargo, la reciente Sentencia constitucional 107/1996 declara la constitucionalidad de la adscripción forzosa a las Cámaras de Comercio<sup>26</sup>, revali-

<sup>24</sup> Véase sobre esta diferenciación FERNÁNDEZ FARRERES, *Asociaciones y Constitución*, Madrid, 1987, págs. 159 y ss., y 183 y ss.

<sup>25</sup> PARADA, *ob. cit.*, págs. 310 y ss., y DEL SAZ, *ob. cit.*, págs. 78-79 y 119-120, pues, dice, ello es una consagración de su naturaleza corporativa, ya que, en caso contrario, no hubieran requerido un tratamiento diferenciado del resto de las asociaciones del artículo 22 CE, no se entendería la exigencia de que su estructura interna y funcionamiento fueran democráticos (art. 52), requisitos que de modo alguno se exigen a las asociaciones privadas.

<sup>26</sup> La declaración de no obligatoriedad contenida en la anterior Sentencia constitucional 132/1989 ve-

dando la opción gubernamental de que la protección del derecho de asociación no era tan digno en el sector del comercio y de la industria al imponer la adscripción forzosa de las mismas, reforzando además sus funciones públicas <sup>27</sup>. En ella se afirma, a título de ejemplo, que no se puede ser elector o elegible de una corporación sin, de algún modo, pertenecer a ella, y que la cualidad de elector implica *ope legis* un deber de contenido económico, que no puede ser artificialmente desconectado de la intervención de esas categoría de ciudadanos en la constitución de las Cámaras de Comercio (f.j. 3). Por ello mismo, y al ser electores en el caso de las Cámaras Agrarias aquellas personas que reúnan una serie de condiciones que las caracterizan como profesionales de la agricultura, podría argumentarse que los mismos vienen obligados a pertenecer a ella y contribuir a su sostenimiento. Pero el Tribunal distingue entre las funciones *genéricas* y *ambiguas* que se les han asignado a las Cámaras Agrarias, que determinan su insuficiencia para justificar una afiliación obligatoria, del caso muy distinto de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, que cuentan directamente por disposición legal con unas funciones de carácter público-administrativo de clara concreción y que operan con carácter obligatorio, tales como el asesoramiento a la Administración, la proposición de reformas o medidas necesarias o convenientes, la recopilación de costumbres, usos y prácticas, la colaboración en las enseñanzas de Formación Profesional, actividades en el terreno del comercio exterior o el arbitraje. Para el Tribunal estas funciones resultan suficientes para justificar la adscripción forzosa (f.j. 6). No obstante, si atendemos a las competencias que ostentan las Comunidades Autónomas sobre Cámaras Agrarias, aquellas les podrán asignar las funciones que estimen oportunas, por lo que no hay que desechar que puedan otorgarles con mayor concreción algunas análogas a éstas, momento en que podría venir justificada, según la argumentación constitucional, la obligatoriedad de adscripción y, consecuentemente, una contribución económica para su sustento. Pero para el Tribunal, la afiliación obligatoria a los entes corporativos se justifica por las características de los fines de interés público que se persigan y de las que han de resultar, cuando menos, la dificultad de obtener tales fines sin recurrir a aquella afiliación, por lo que el criterio constitucional no se limita a indagar si hay o no dificultad para que una cierta actividad o función pueda realizarse sin la adscripción obligatoria, sino que impone un estudio sobre si resulta o no difícil que los fines perseguidos puedan obtenerse sin aquella (f.j. 9).

---

nía provocando numerosos procesos contenciosos por la pretensión de asimilar lo en ella declarado para las Cámaras Agrarias con las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, estableciendo reiteradamente el Tribunal Supremo la distinción entre ambas, por ejemplo en sus Sentencias de 21 de febrero y 7 de marzo de 1994 (Ar. 1612 y 1880).

<sup>27</sup> DEL SAZ, *ob. cit.*, pág. 81.

Por lo demás, en la Ley básica se realiza una reestructuración organizativa, reduciéndolas al ámbito provincial, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas para regular, con cargo a sus recursos propios, la creación, fusión y extinción de las Cámaras Agrarias de distinto ámbito territorial (artículos 6 y 7) <sup>28</sup>, y se establecen las bases a que habrán de ajustar su organización y funcionamiento en su condición de Corporaciones de Derecho Público, participando, a efectos de constitución y organización, así como a los de aquellos actos que tengan la consideración de actos administrativos, de la naturaleza de Administraciones Públicas. También contiene diversas previsiones sobre el proceso de extinción de las mismas y contempla el régimen electoral de sus órganos de gobierno y los criterios de representatividad de las organizaciones profesionales agrarias, aspectos sobre los que la Ley 23/1986 ha sido modificada por la Ley 23/1991, de 15 de octubre y por la Ley 37/1994, de 27 de diciembre, como consecuencia de los pronunciamientos recogidos en la Sentencia del Tribunal Constitucional 132/1989, de 18 de julio.

### III. LA CONFIGURACIÓN AUTONÓMICA DE LAS CÁMARAS AGRARIAS

#### 1. Competencias autonómicas y competencia estatal

Las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en sus Estatutos de Autonomía en materia de Corporaciones de Derecho público representativas de intereses económicos o profesionales han sido de diversos grados, abarcando tanto la reserva de competencias exclusivas como su no previsión. Posteriormente, la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, transfiere el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que la misma establezca a todas las Comunidades Autónomas que no las poseían.

El límite de este ejercicio competencial lo constituye el artículo 149.1.18 de la Constitución, que contiene una referencia directa a esta materia al disponer que el Estado tiene competencia exclusiva sobre «las bases del régimen jurídi-

<sup>28</sup> Se pronuncia el Tribunal Constitucional en su Sentencia 132/1989, de 18 de julio, sobre la obligación legal de que existan Cámaras Agrarias Provinciales (artículo 6), entendiendo que tal previsión «posee naturaleza básica por formar parte del núcleo mínimo uniforme de regulación de estas Corporaciones en cuanto participan de la naturaleza de Administraciones Públicas, lo cual no significa cercenar competencias autonómicas, como reconoce el artículo 7 de la Ley impugnada, ni que la opción fuera la única posible desde el punto de vista constitucional» (f.j. 24).

co de las Administraciones públicas». En la interpretación del bloque de constitucionalidad realizada por el Tribunal Constitucional hay que resaltar que las Corporaciones de Derecho Público, además de atender primordialmente a la defensa de los intereses privados de sus miembros, persiguen también finalidades de interés público, participando en esa medida de la naturaleza de las Administraciones Públicas, por lo que «la constitución de sus órganos, así como su actividad en los limitados aspectos en los que realizan funciones administrativas han de entenderse sujetos a las bases que con respecto a dichas Corporaciones dicte el Estado en ejercicio de las competencias que le reconoce el artículo 149.1.18 de la Constitución» (Sentencias 76/1983, f.j. 26, 20/1988, f.j. 3 y 4, y 132/1989, f.j. 21)<sup>29</sup>. Por lo demás, ha entendido el Tribunal que la competencia estatal sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas comprende la posibilidad no sólo de dictarlas con carácter general para todas las Corporaciones de Derecho Público, sino también en relación con cada una de ellas, pues «nada hay en la Constitución que obligue a que las bases sobre Corporaciones de Derecho Público deban ser comunes a todas ellas» (STC 132/1989, f.j. 23).

En virtud de la competencia que ostentan las Comunidades Autónomas en la materia, el traspaso por medio de los reales decretos de transferencias ya se ha ultimado, aunque a excepción del País Vasco, al que se traspasaron dichas competencias en 1980, las restantes Comunidades Autónomas no han empezado a recibir estas transferencias hasta el año 1992, finalizando con Navarra en el mes de agosto de 1997. En cuanto a las funciones de la Administración del Estado que asumen las Comunidades Autónomas e identificación de los servicios objeto de transferencia, se dispone con carácter general que se traspasan, dentro de su ámbito territorial, las funciones que, en materia de Cámaras Agrarias, venía desempeñando la Administración del Estado, y que estaban atribuidas al Ministerio de Agricultura a través del Instituto de Fomento Asociativo Agrario, en orden al apoyo, tutela y control de legalidad de la actuación de las Cámaras Agrarias y sus Federaciones, así como la esencial naturaleza de estas corporaciones como órganos de consulta y colaboración en el marco de las relaciones de la Administración con las mismas. No obstante, ambas Administraciones deben facilitarse mutuamente información en relación con la materia objeto de traspaso y, en particular, la información relativa la creación, modificación o extinción de las Cámaras Agrarias, con el fin de mantener y actualizar el Registro General de Cámaras Agrarias y, en su caso, el Registro que la Comunidad Autónoma establezca.

---

<sup>29</sup> A este respecto, como ha señalado CHINCHILLA MARÍN, *ob. cit.*, pág. 132, la declaración del Tribunal Constitucional en su Sentencia 132/1989, por la cual las Cámaras Agrarias son Administraciones Públicas, es una clave que va a servir como criterio decisor de muchas de las cuestiones planteadas sobre el reparto competencial en la materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Véase sobre la controversia acerca de su naturaleza de Administración Pública, FANLO, *ob. cit.*, págs. 31 y ss.

## 2. La legislación autonómica: principales caracteres

Son siete las Comunidades Autónomas que actualmente poseen ley propia sobre Cámaras Agrarias —País Vasco, Cataluña, Castilla-La Mancha, Aragón, Galicia, La Rioja y Castilla y León—, algunas dictadas con anterioridad al correspondiente Real Decreto de Transferencias, mientras que otras se han elaborado aprovechando precisamente esta oportunidad. En otras Comunidades Autónomas su regulación se ha operado en parte por medio de Leyes de Presupuestos y normas de carácter reglamentario en el marco de la legislación básica del Estado.

Las diversas leyes autonómicas regulan las Cámaras Agrarias desarrollando el núcleo básico uniforme establecido en la Ley 23/1986, adaptando la regulación a las especificidades e intereses de cada Comunidad Autónoma, buscando el establecimiento de una estructura organizativa más racional que la que estaba en funcionamiento, de modo que se propicie una actuación eficaz de las mismas. Son las siguientes: la Ley 17/1993, de 28 de diciembre, de la Presidencia de la Generalitat de Cataluña <sup>30</sup>, las Leyes 2/1994, de 18 de julio, y 8/1996, de 17 de octubre, de la Presidencia de la Junta de Galicia <sup>31</sup>, la Ley 1/1996, de 27 de junio, de la Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, la Ley 2/1996, de 14 de mayo, de la Presidencia de la Diputación General de Aragón, la Ley 1/1995, de 6 de abril, de la Presidencia de la Junta de Castilla y León, la Ley 6/1990, de 15 de junio, de la Presidencia del Gobierno Vasco, y la Ley 4/1997, de 27 de mayo, de la Presidencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Al ajustarse a las determinaciones contenidas en la legislación básica estatal, es obvio que en su configuración la normativa autonómica acude a la figura de la Corporación de Derecho Público, aunque en algún caso llegue a especificar su naturaleza de entidades asociativas democráticas integradas por profesionales de la agricultura libremente elegidos por todos los miembros del colectivo, como hace la Ley catalana 17/1993. Por lo demás, diversos son los aspectos generales de su régimen jurídico que se regulan en la legislación autonómica, tales como sus estatutos, funciones, organización y funcionamiento, además del esencial de su representatividad y regulación de sus elecciones.

<sup>30</sup> En Cataluña, la Ley 18/1985, de 23 de julio, configuraba las Cámaras Agrarias como Corporaciones de Derecho público, a las cuales se debían de adscribir necesariamente todos los profesionales del sector. Este extremo, el de la adscripción obligatoria, fue declarado inconstitucional por la Sentencia constitucional 132/1989. En su virtud se aprobó la Ley catalana 18/1991, de 23 de octubre, que establece la afiliación voluntaria y derogaba la anterior, y que ha sido a su vez derogada por la Ley 17/1993, de 28 de diciembre.

<sup>31</sup> Que modifican la Ley 4/1984, de 4 de mayo, reguladora de las Cámaras Agrarias, regulando la segunda de ellas de forma complementaria en lo relativo a sus elecciones.

### A. *Funciones*

Las funciones que se les encomiendan en la legislación autonómica reproducen lo establecido en la legislación básica estatal, de modo que con carácter general se las configura como órganos consultivos de la Administración autonómica en materia de interés agrario, a través de la emisión de informes y estudios, tanto a iniciativa propia como por requerimiento de aquella. Cabe la posibilidad de que se les atribuyan otras tareas, en cuanto se establece normalmente que podrán también ejercer aquellas funciones que se les delegue, que muchas veces serán de carácter administrativo y técnico —como es el caso de lo dispuesto en la Ley vasca 6/1990, en la Ley catalana 17/1993, en la Ley aragonesa 2/1996, en la Ley castellano-leonesa 1/1995 y en la Ley riojana 4/1997—, de modo que pueden tener la consideración de oficinas públicas, con el objeto de que en ellas se presente y tramite la documentación relacionada con las competencias que ejerzan en virtud de delegación.

En la Ley castellano-manchega 1/1996 se dispone, además, que colaborarán con las Entidades Locales de su ámbito respectivo en la ejecución de programas relacionados con el sector agrario. Es también común que se les atribuya genéricamente la prestación de servicios al sector agrario, aunque limitándolos a los de carácter general y sin ánimo de lucro, siempre que no sean asumidos por las organizaciones profesionales agrarias, por lo que entendemos que quedarían reducidos a algunos de los que venían prestando tradicionalmente las Cámaras Agrarias de ámbito local, tales como la reparación y conservación de caminos y los tratamientos fitosanitarios.

Por lo demás, recogiendo la prohibición de la Ley básica estatal (art. 5), se establece expresamente que las Cámaras no podrán asumir las funciones de representación, reivindicación y negociación en defensa de los intereses profesionales y socioeconómicos de los agricultores que corresponden a las organizaciones profesionales libremente constituidas, especificando además en algunos casos —Ley catalana 17/1993, Ley castellano-leonesa 1/1995, Ley castellano-manchega 1/1996, Ley riojana 4/1997 y Ley aragonesa 2/1996— que no pueden desarrollar actividades mercantiles de ningún tipo.

De acuerdo con la disposición adicional quinta de la Ley básica 23/1986 que establece que las Entidades Locales, en el marco de lo previsto en la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y en la legislación correspondiente de las Comunidades Autónomas, podrán prestar servicios de interés general agrario en sus respectivas demarcaciones territoriales, no son propias de las Cámaras Agrarias las actividades que se determine que corresponden a aquellas (se recoge expresamente esta prohibición en la Ley vasca 6/1990, la Ley catalana 17/1993, la Ley riojana 4/1997 y la Ley aragonesa 2/1996). Inci-

diendo en la atribución de competencias agrarias a las Corporaciones Locales, establece la Ley valenciana 7/1992, de 28 de diciembre, de Presupuestos, que el Gobierno Valenciano delegará en los Ayuntamientos aquellas funciones y servicios de interés agrario de competencia de la Generalitat Valenciana que antes podían ejercerse y prestarse por las extintas Cámaras Agrarias locales y comarcales.

Finalmente, se dispone en la normativa autonómica comúnmente que la tutela administrativa y económica sobre las Cámaras Agrarias corresponde en todo caso a la Administración autonómica, con las que se relacionará orgánicamente, intervención justificada por el tipo de funciones que despliegan las Cámaras que abarcan desde la actuación como entidades de consulta e información, hasta el ejercicio de competencias administrativas delegadas por la Administración autonómica <sup>32</sup>.

#### *B. Organización y funcionamiento*

En lo relativo a su organización territorial, de acuerdo con el mandato de la Ley 23/1986 de que en cada provincia debe existir una Cámara Agraria de ese ámbito territorial (art. 6), en las Leyes autonómicas así se establece. Se autoriza igualmente al Gobierno en la disposición adicional cuarta de aquella Ley a proceder a la extinción de las Cámaras Agrarias de ámbito diferente al provincial, incluidas sus federaciones y la Confederación Nacional de Cámaras Agrarias <sup>33</sup>, o la modificación de su ámbito territorial, en función de las peculiaridades territoriales o insulares y del interés general agrario.

Llama la atención el hecho de que aunque la Ley de Bases se limita a permitir que las Comunidades Autónomas puedan, con cargo a sus recursos propios, regular la creación, fusión y extinción de Cámaras Agrarias de distinto ámbito territorial, tal posibilidad ha sido materializada comúnmente extinguiendo las existentes Cámaras Agrarias de ámbito local. Recogida esta circunstancia en algunos casos implícitamente, en otros se consigna de forma expresa, de modo que la Ley castellano-manchega 1/1996 establece que quedan extinguidas todas las Cámaras Agrarias de ámbito inferior al provincial, al igual que hacen la Ley aragonesa 2/1996 extinguiendo todas las Cámaras Agrarias locales o de cualquier otro ámbito territorial distinto al provincial, la Ley valenciana 7/1992, la Ley gallega 6/1994, de 29 de diciembre, o la Ley riojana 4/1997, que crea una única Cámara Agraria. Más taxativa es la Ley extremeña 3/1997, de 20 de marzo, de Extinción de Cámaras Agrarias Locales.

<sup>32</sup> FONT I LLOVET, en *Manual de Dret Públic de Catalunya*, Barcelona, 1992, pág. 407.

<sup>33</sup> Ello se concretó en parte por medio del Real Decreto 1520/1991, de 25 de octubre, por el que se procede a la extinción de la Confederación Nacional de Cámaras Agrarias, antes regulada por el Real Decreto 1127/1980, de 14 de marzo.

Este desmantelamiento se ha realizado muchas veces, como en Extremadura, por entender que la Administración autonómica, directamente o mediante acuerdos con municipios u otros organismos, presta el servicio necesario al sector agrario, o por estimar, como hace la Ley castellano-manchega 1/1996, que la Cámara Agraria provincial es una organización suficiente para el adecuado ejercicio de las funciones de asesoramiento y administración que se les encomienda. No obstante, esta medida ha ocasionado en algunas regiones diversos trastornos en la prestación de servicios de interés agrícola en el ámbito municipal, por lo que se han debido establecer diversos mecanismos para suplir tan rotunda extinción. Es el caso de los Consejos Agrarios Municipales creados en la Comunidad Valenciana, a los que después no referiremos, o de la posibilidad contemplada en Ley aragonesa 2/1996, por la que las Cámaras Agrarias provinciales podrán establecer servicios administrativos en las comarcas de su ámbito territorial que se considere conveniente y previa autorización de la Administración autonómica, o la Ley castellano-leonesa 1/1995, por la que cada Cámara Agraria podrá establecer servicios administrativos en otros municipios de su provincia, cuando el desarrollo de sus funciones lo requiera.

Por otra parte, las leyes autonómicas, manteniendo la naturaleza jurídica de las Cámaras como Corporaciones de Derecho público, delimitan su composición, el contenido mínimo de sus estatutos y sus órganos de gobierno y administración. Como tales órganos de las Cámaras Agrarias provinciales se establecen en todas ellas el Pleno, el Presidente, en algunos casos el Vicepresidente, y la Comisión Ejecutiva o Delegada.

### *C. Composición*

La Ley 23/1986, establece que los miembros de las Cámaras Agrarias serán elegidos por sufragio libre, igual, directo y secreto, atendiendo a criterios de representación proporcional. Este mandato lleva aparejado la necesidad de regular el régimen electoral para tal fin, que corresponde realizar al Estado, tanto en la determinación de las condiciones de ejercicio del sufragio activo y pasivo como de su número de miembros. Lo primero porque «representa una parte del elemento común uniforme, tanto por su importancia como elemento constitutivo de la propia organización de las Cámaras en cuanto Administraciones Públicas, como exigencia de garantía de igualdad de disfrute y ejercicio de derechos en todo el territorio nacional (art. 149.1.1 CE)», y lo segundo al ser «una medida conectada con el propio diseño administrativo básico de dicha Corporación, afectando al núcleo fundamental de su estructura organizativa y de funcionamiento, por lo que dicha medida entra en el campo de las competencias básicas reservadas al Estado por el artículo 149.1.18 CE» (STC 132/1989).

Tras las modificaciones introducidas por la Ley 23/1991 y la Ley 37/1994 por causa de la Sentencia 132/1989, corresponde a las Comunidades Autónomas determinar las fechas de celebración de las elecciones —teniendo en cuenta que las Cámaras Agrarias tienen como ámbito territorial exclusivamente la provincia, deben ser las propias Comunidades Autónomas quienes tengan la facultad de determinar las fechas en su ámbito territorial—, y realizar las convocatorias electorales, previa comunicación al Gobierno, y tras consultar con las organizaciones profesionales agrarias de ámbito nacional y las implantadas en su territorio. A ellas corresponde, igualmente, regular por Ley el procedimiento, organización, coordinación, vigilancia y elaboración de los censos electorales, el régimen jurídico de las Juntas Electorales, sistema de votación y escrutinio, presentación de documentos y recursos electorales.

El resultado de la convocatoria de las elecciones a Cámaras Agrarias representará la manifestación de voluntad del colectivo agrario, por lo que en todos los casos la elección de los miembros se debe realizar a través de un proceso electoral que garantice su transparencia y objetividad, así como la aplicación del principio de igualdad mediante las correspondientes mesas y juntas electorales. Se resalta por ello la importancia de la elaboración previa de un censo electoral, con la finalidad de determinar el número y la identidad de los electores con derecho de voto, así como la regulación de las condiciones para poder ser elector o elegible dentro del proceso. Se ocupa de ello la Ley 23/1986, cuyas previsiones fueron modificadas por la Ley 23/1991<sup>34</sup>, estableciendo requisitos que, en su caso, podrán ser complementados por las Comunidades Autónomas. Precisamente, ha sido en algunos casos la determinación del censo la principal

---

<sup>34</sup> Serán electores de los miembros de las Cámaras Agrarias aquellas personas que reúnan alguna de las siguientes condiciones: a) Toda persona natural, mayor de edad, que sea profesional de la agricultura, como propietario, arrendatario, aparcerero o, en cualquier otro concepto análogo reconocido por la Ley, ejerza actividades agrícolas, ganaderas o forestales de modo directo y personal y, como consecuencia de estas actividades, esté afiliada bien al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social o bien al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. b) Los familiares hasta el segundo grado por consanguinidad o afinidad de las personas aludidas en el apartado anterior, mayores de edad, que trabajen de modo directo y preferente en la explotación familiar, debiendo estar dados de alta en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social o en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. c) La persona natural que tenga la consideración legal de colaborador en una explotación familiar agraria, conforme a la Ley de Explotación Familiar 49/1981, de 24 de diciembre, y esté dada de alta en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social o en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. d) Toda persona jurídica que tenga por exclusivo objeto, conforme a sus Estatutos, y que efectivamente ejerza la explotación agrícola, ganadera o forestal. 2. En ningún caso el derecho de sufragio activo podrá ser ejercido más de una vez en cada proceso electoral. 3. Carecen de derecho de sufragio activo quienes no ostenten tal derecho según la Ley reguladora del Régimen Electoral General.

Serán elegibles como miembros de las Cámaras Agrarias aquellas personas físicas que reúnan alguna de las condiciones señaladas para ser electores, mientras que serán inelegibles quienes se encuentren incurso en las causas de inelegibilidad establecidas con carácter general en la Ley reguladora del Régimen Electoral General, siendo las causas de inelegibilidad también causas de incompatibilidad.

causa de bloqueo de la celebración de elecciones en el campo <sup>35</sup>. La falta de acuerdo al respecto, ocasionada por la disparidad de criterios tanto entre la Administración autonómica y la estatal como entre las diversas organizaciones agrarias, ha provocado la paralización del proceso electoral por largo tiempo <sup>36</sup>.

En cuanto al proceso electoral, las diferentes normas autonómicas han procedido a establecer su regulación y los requisitos necesarios para ser elector y elegible, reproduciendo en casi todos los casos lo establecido básicamente o remitiéndose a ello <sup>37</sup>.

#### *D. Representatividad*

Ha sido constante la reivindicación de las organizaciones profesionales agrarias de la necesidad de que se establezcan mecanismos para medir la representatividad de los sindicatos, por medio del correspondiente proceso electoral. Atendiendo a la misma y ante la necesidad de regular la participación de los profesionales de la agricultura en los Organismos públicos que tienen prevista su presencia a efectos de consulta, se hace necesario contemplar alguna forma de medir el grado de representatividad de las organizaciones profesionales creadas libremente por los agricultores para la mejor defensa de sus intereses. Por ello se prevé utilizar los resultados electorales a Cámaras Agrarias como una forma de cuantificar qué organizaciones profesionales son más representativas, teniendo el proceso electoral como meta la medida de esta representatividad, referida a áreas territoriales concretas y a organizaciones específicas.

Las elecciones a Cámaras Agrarias se convierten así en un instrumento fundamental para la manifestación de la voluntad de un amplio colectivo profesional, para determinar su capacidad de interlocución y representación ante las Administraciones Públicas. Aunque, como dice la Ley aragonesa 2/1996, las Cámaras Agrarias no son los órganos de representación del colectivo agrario,

<sup>35</sup> En el momento de redactar este trabajo, las elecciones agrarias se habían celebrado en Cataluña, Aragón, y Castilla y León, mientras que Murcia, La Rioja y Asturias se hallaban en su fase de preparación.

<sup>36</sup> Éste es el caso de la Comunidad Valenciana, donde hace veinte años que se celebraron las últimas elecciones agrarias. La divergencia se centra en que frente a lo dispuesto en la Ley básica estatal, algunas organizaciones agrarias y la Administración autonómica entienden que deben votar también los propietarios de la tierra, pues es una realidad el hecho de que un gran porcentaje de las explotaciones agrarias valencianas están en manos de agricultores a tiempo parcial, y no sólo aquellas personas dadas de alta en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, es decir, los trabajadores del campo a tiempo completo.

<sup>37</sup> La única que se ha apartado un tanto de tales previsiones ha sido la Ley vasca 6/1990, contra la que se interpuso recurso de inconstitucionalidad por el Estado, impugnando determinados preceptos por vulneración de la competencia estatal sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, delimitada por la Ley 23/1986 en materia de electores y candidatos, y actualmente pendiente de resolución.

función que corresponde a las Organizaciones Agrarias, sin que ello impida que a través de los procesos electorales a Cámaras Agrarias se obtenga un instrumento válido para conocer la representatividad de los sindicatos agrarios dentro del sector.

Con este cometido, la Ley 23/1986 regula la representatividad de las asociaciones profesionales agrarias (art. 11), estableciendo que se considerarán más representativas a nivel estatal aquellas que obtengan, al menos, el 10% del total de los votos válidos emitidos en el proceso electoral para miembros de las Cámaras Agrarias de ámbito provincial. Por su parte, tendrán la consideración de organizaciones profesionales más representativas dentro de su ámbito territorial inferior al estatal, a los efectos de ser consultadas por las Administraciones Públicas en los problemas que incidan en su ámbito, aquellas que obtengan, al menos, el 20% de los votos válidos emitidos en el proceso electoral para miembros de las Cámaras Agrarias Provinciales <sup>38</sup>.

En consecuencia, cada Comunidad Autónoma ha establecido para su ámbito territorial otras previsiones para determinar las Organizaciones Profesionales Agrarias más representativas que deben ejercer la representación institucional ante las Administraciones Públicas y los organismos y entidades propias que la tengan prevista <sup>39</sup>.

### 3. El destino de los medios y el personal de las Cámaras Agrarias disueltas

Con la Ley 23/1991, y a causa de la Sentencia constitucional 132/1989, la disposición adicional segunda de la Ley 23/1986 se modificó en lo que se re-

<sup>38</sup> Al respecto, entiende el Tribunal Constitucional que en términos similares a los sindicatos y asociaciones empresariales, «la fijación, como condición de mayor representatividad con efectos infraestatales, de un 20% de los votos obtenidos en el proceso electoral para miembros de las Cámaras Agrarias Provinciales, puede justificarse como elemento básico mínimo en el intento de garantizar un mínimo de uniformidad en la participación de las organizaciones de todo tipo de Administraciones Públicas (art. 148.1.18 CE) asegurando así un mínimo de homogeneidad en el disfrute de derechos (art. 149.1.1 CE) y en el ejercicio de las funciones de ese tipo de organizaciones (...), pudiendo las Comunidades Autónomas con competencia para ello regular esa mayor representatividad ante sus propios órganos como estimen conveniente» ( STC 132/1989, f.j. 28).

<sup>39</sup> Este porcentaje varía del mínimo del 10% del total de los votos válidos emitidos en el conjunto del proceso electoral para elegir a los miembros de las Cámaras Agrarias en Galicia y Cataluña hasta el 15% de Castilla-León, Aragón y La Rioja. Por su parte, en el País Vasco se utiliza una fórmula alternativa, al disponerse que aquellas organizaciones profesionales que obtengan al menos el 20% de los votos válidos emitidos en el proceso electoral para los miembros de la Cámara Agraria de uno cualquiera de los Territorios Históricos o el 10% de los votos válidos emitidos en el conjunto de la Comunidad Autónoma Vasca, tendrán la consideración de más representativas, tanto a nivel del Territorio Histórico de que se trate, como a nivel de Comunidad Autónoma Vasca. Llama la atención que en Castilla-La Mancha se establezca una diferenciación entre Organizaciones representativas y *más* representativas, correspondiendo a éstas la representación institucional ante las Administraciones Públicas y ante las demás entidades y organismos de carácter público que lo tengan previsto.

fiere al destino de los bienes, derechos y obligaciones de las Cámaras Agrarias que se extingan, para que se apliquen por la Administración competente a la realización de fines de interés agrario en el mismo ámbito territorial de aquéllas, «evitando así disparidades dentro del territorio nacional que podrían suponer, incluso, discriminaciones en el sentido constitucional del término» (f.j. 29). Entiende el Tribunal que «tiene naturaleza básica la finalidad que se asigna con carácter general al patrimonio y medios de las Cámaras que se disuelven, estableciéndose que debe de aplicarse a fines y servicios de interés general agrario», pero no en cambio, los restantes elementos del proceso que constituyen meros «actos de ejecución», cuyo desarrollo corresponde a las Comunidades Autónomas con el límite anteriormente reseñado (f.j. 29). En todo caso, las obligaciones económicas que, en su caso, resulten de expedientes tramitados, y la responsabilidad por el pago de los atrasos o cualesquiera indemnizaciones a que tenga derecho el personal traspasado por razón de su situación anterior al traspaso, serán asumidas conforme a los criterios contenidos en la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, destinándose habitualmente en un primer momento al Departamento autonómico competente en materia agraria. Inicialmente, dos son las cuestiones que se plantean y a las que el Tribunal Constitucional ha respondido: la legitimidad de la adscripción del importante patrimonio cameral y aquello que significa el indeterminado «interés general agrario».

Efectivamente, hay que plantearse hasta qué punto es legítima la asunción por la Administración autonómica de los bienes de las extintas Cámaras Agrarias, al ser éste un patrimonio que se fue formando gracias a las aportaciones económicas de los propietarios agrícolas por ellas representados, patrimonio que además en muchos casos les fue transferido por las antiguas Hermandades Sindicales de Agricultores y Ganaderos. El Tribunal Constitucional trató este tema en la Sentencia 132/1989 (f.j. 18), por posible contradicción con el artículo 33 de la Constitución, rechazando que se haya producido privación patrimonial ilegítima alguna, al entender que las Cámaras Agrarias son entidades de Derecho público y que por tanto su creación y disolución se producen por una decisión del poder público, estando el destino de los bienes en caso de disolución también sometido a esta decisión y a lo que disponga la Ley. En cualquier caso, era previsible que el gran valor económico alcanzado por el patrimonio propio de las Cámaras Agrarias de ámbito local contribuyera a la extinción de las mismas, por el concurso de los intereses tanto políticos como económicos de los municipios afectados y de las organizaciones profesionales agrarias.

La otra cuestión, tiene su origen en el hecho de que la imprecisión de lo que significa el «interés general agrario» podría violar el principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 de la Constitución <sup>40</sup>. Ante esta circunstancia declara el

<sup>40</sup> En su momento ya señaló SÁNCHEZ BLANCO, «Problemas organizativos...», *cit.*, págs. 484-485, que no

Tribunal que «una referencia tan genérica como la de fines y servicios de interés general agrario sólo podría ser constitucionalmente admisible si pudiera concretarse a través de otros elementos implícitos o deducibles del ordenamiento». En tal labor, en primer lugar hay que tener en cuenta que las Cámaras Agrarias tenían como Corporaciones una clara base asociativa, lo que supone que ese interés general agrario ha de concretarse con el interés agrario que se relacione en cada caso con ese concreto colectivo de agricultores. Tras ello, acude como guía de referencia para interpretar la anterior fórmula a los criterios del artículo 39 del Código civil que, para un caso diverso pero con algunas similitudes, dispone la aplicación de los bienes de las Corporaciones extinguidas «a la realización de fines análogos, en interés de la región, provincia o municipio que principalmente debieran recoger los beneficios de las instituciones extinguidas». Por tanto, concluye, existen criterios que pueden permitir, en su caso, un adecuado control judicial (f.j. 19).

En otro orden de cosas, respecto al personal funcionario que a la entrada en vigor de la Ley 23/1986 se encontraba prestando servicio en las Cámaras Agrarias, se establece que continuará en la misma situación, sin perjuicio de que pueda pasar a ocupar los puestos de trabajo que le puedan corresponder en las Administraciones Públicas, conforme se establezca en sus respectivas relaciones de puestos de trabajo y de acuerdo con las normas sobre provisión de puestos de trabajo de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública<sup>41</sup>. En los Reales Decretos de Transferencias así se establece, en cuanto, el personal del Estado adscrito a los servicios que se traspasan pasa a depender de la Comunidad Autónoma, en las condiciones señaladas en los Estatutos de Autonomía o en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y demás normas en cada caso aplicables, y en las mismas circunstancias que se especifican en las relaciones

---

es posible reconducir la delimitación de los intereses generales agrarios a la simple suma de los intereses de los titulares de explotaciones agrarias, de modo que hemos de preguntarnos si no se ha cometido el error de vincular las normas que a él remiten a un concepto jurídico indeterminado, sino indeterminable, dada la disyuntiva de intereses implicados en el sector.

<sup>41</sup> Con respecto a ello, la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos del Estado, dispone en su artículo 39.4 que el personal de las Cámaras Agrarias Locales ingresado con anterioridad al 31 de diciembre de 1986 y que continúe prestando sus servicios en dichas Cámaras en régimen de relación laboral de carácter indefinido, y perciba sus haberes con cargo a la Sección 1.ª del Capítulo I de los presupuestos ordinarios de tales Corporaciones y desarrolle funciones administrativas que corresponden a la Administración del Estado, y no a las propias Cámaras Agrarias u otras Entidades de conformidad con la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, por la que se establecen las bases de Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias, podrá pasar a depender, bajo idéntico régimen laboral, del Instituto de Relaciones Agrarias y exclusivamente para el desempeño de tales funciones. La determinación de las plazas que reúnan los requisitos señalados se realizará a través de las relaciones de puestos de trabajo, sin que puedan formalizarse contratos para puestos de trabajo que no figuren en dichas relaciones.

adjuntas donde aparece referenciado nominalmente y constan, en todo caso, en sus expedientes de personal.

Una vez traspasados el personal y los medios a las Comunidades Autónomas, éstas han adoptado diversas soluciones con los propios de las Cámaras Agrarias que se disuelven, principalmente las de ámbito local.

#### A. *El patrimonio*

Se garantiza generalmente en el proceso de determinación de los destinos de los patrimonios y medios referidos la participación de representantes de las entidades afectadas, así como de las organizaciones profesionales agrarias más representativas en el ámbito territorial correspondiente (prevista en Cataluña, Aragón, y Castilla y León), e incluso de la Federación de Municipios (a la que da entrada La Rioja). Se han utilizado para su adscripción diversas fórmulas:

a) En algunos casos se atribuye a la Cámara Agraria de ámbito provincial correspondiente, la cual debe garantizar su aplicación a fines y servicios de interés general agrario del municipio o, en su caso, ámbito territorial de la Cámara extinguida <sup>42</sup> (Castilla-La Mancha). En el País Vasco, pasará a la Cámara Agraria del Territorio Histórico correspondiente, sin perjuicio de que puedan destinarse al servicio de las organizaciones profesionales, aunque, en cualquier caso, los bienes que, en el momento de la entrada en vigor de esta Ley, estén destinados al uso de los agricultores de una o varias localidades continuarán con la misma adscripción.

b) En otras ocasiones, no se determina un destinatario específico para el mismo tras integrarse en el patrimonio autonómico, aunque se compromete su aplicación a fines y servicios de interés general agrario, garantizando en el proceso de adscripción a dichos fines la participación de representantes de las entidades afectadas, oídas las organizaciones profesionales agrarias más representativas (Cataluña, Extremadura, Aragón, La Rioja, Galicia y Castilla y León).

c) Se han adoptado también otros métodos. Así, en Galicia se dispone por la Ley 11/1995, de 28 de diciembre, de Presupuestos, que podrán revertir cuando proceda los elementos patrimoniales que hubiesen cedido a título gratuito a las extintas Cámaras Agrarias locales los Ayuntamientos u otros organismos públicos o entidades privadas, siempre que la antigua titularidad del cedente

---

<sup>42</sup> Se establece también que los elementos del patrimonio así atribuido a las Cámaras Agrarias, podrán ser objeto de cesión gratuita para uso y disfrute a favor de personas jurídicas, públicas o privadas, que representen intereses o cumplan fines de interés general agrario del municipio o ámbito territorial de la cámara extinguida de la que provenga el elemento patrimonial objeto de la cesión.

resulte suficientemente acreditada. Más específica resulta la Ley extremeña 3/1997, por cuanto dispone, atendiendo a una reivindicación histórica, que aquellos bienes que provengan del patrimonio incautado a las organizaciones sindicales o políticas, como consecuencia de la Guerra Civil española, se reintegrarán en pleno dominio a las mismas, en tanto acrediten su condición de propietario, al momento de su incautación, o ser sus legítimos herederos, debiendo destinarlos a fines de interés agrario.

### *B. El personal*

Puede distinguirse entre que el personal fuere funcionario, estuviera prestando sus servicios en una situación de interinaje o fuere personal contratado laboral. No se hace referencia al personal en todas las Leyes autonómicas y, en ocasiones, tampoco a todas estas situaciones.

a) Con carácter general, respecto al personal laboral e interino, salvo en Castilla-La Mancha donde el primero de ellos se integrará en la plantilla de la Cámara Agraria de ámbito provincial correspondiente, en Cataluña, Aragón, La Rioja y Castilla y León se dispone que no variará su vinculación laboral o administrativa por tal motivo con la Administración autonómica, subrogándose en todos los contratos de esta condición, con todos los efectos que la subrogación comporte.

b) Por lo que respecta al personal funcionario, en estas últimas Comunidades Autónomas se le respetará el grupo de procedencia y los efectos económicos inherentes al grado personal que tuviese reconocido, de modo que, a los efectos de la adquisición de la condición de funcionario de la Administración autonómica correspondiente, dicho personal se integrará en los Cuerpos y Escalas determinados en su legislación propia y de acuerdo con los requisitos establecidos por la normativa vigente en materia de integración. En Extremadura se dispone con carácter general que el personal propio de las Cámaras Agrarias locales que desarrollaba su trabajo en las mismas, se integrará en la Cámara Agraria Provincial, aunque a propuesta de la Junta de Extremadura y por convenio podrá pasar a prestar servicio en los Ayuntamientos para desarrollar funciones de interés agrario.

### *C. Las soluciones de la Comunidad Autónoma Valenciana*

En la Comunidad Valenciana, una vez asignados a la Consellería de Agricultura los medios de las Cámaras Agrarias transferidos, la Ley 7/1992, de 28 de diciembre, de Presupuestos, establece la delegación obligatoria en los Ayunta-

mientos de las funciones y servicios de interés general agrario antes ejercidos y prestados por las Cámaras Agrarias locales y comarcales, por lo que se les atribuye el patrimonio y adscribe el personal de éstas con tal fin, transfiriéndoles dotaciones presupuestarias para cubrir los gastos que origine tal atribución de personal. Igualmente, se podrán ceder en uso los inmuebles por los Ayuntamientos y por la Generalitat a las organizaciones profesionales o a otras entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro que estén relacionadas directamente con la agricultura.

Nuevamente, por Ley 6/1993, de 31 de diciembre, de Presupuestos, se estableció que si bien todos los bienes y derechos de las extintas Cámaras Agrarias se atribuyen a los Ayuntamientos correspondientes, garantizándose su destino a fines de interés general agrícola del ámbito del municipio, se dará prioridad para su uso por organizaciones profesionales agrarias con implantación en el ámbito territorial correspondiente, exceptuando sus bienes y derechos que vayan a ser utilizados por la Generalitat como oficinas y departamentos administrativos propios, destinados a servicios de interés general agrario <sup>43</sup>.

En cuanto al personal, distinta es nuevamente la solución que en un principio se adoptó en la Comunidad Valenciana, donde se establecía por medio del Decreto 36/1993, de 8 de marzo, del Gobierno Valenciano, que el personal propio de las extintas Cámaras Agrarias locales pasaba a formar parte de la plantilla municipal, subrogándose el Ayuntamiento en el caso de contrato laboral. La producción de efectos jurídicos y sobre todo la fuerza de obligar de dicha disposición, dando por sobreentendido que se trataba de una delegación impuesta obligatoriamente al dimanar del contenido de la disposición adicional octava de la Ley 7/1992, lo que la exceptúa de la aceptación del Ayuntamiento, quedaba, no obstante, supeditada a que por la delegante se arbitraran y pusieran a disposición de la delegada la dotación o el incremento de los medios económicos adecuados para desempeñarla, a tenor de lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local <sup>44</sup>, debiendo fi-

<sup>43</sup> Por medio del Decreto 161/1994, de 29 de julio, se fija el procedimiento para la liquidación económica y atribución de bienes y derechos, estableciéndose que si el Ayuntamiento correspondiente rechazara la liquidación y propuesta de adscripción elaborada por la Administración autonómica, ésta se subrogará en todos los bienes, derechos y obligaciones de la Cámara extinguida, lo que ocurrirá igualmente si de la liquidación tan sólo existen obligaciones pendientes de pago y cuando la Corporación local no señala expresamente que lo recibido se destinará a satisfacer servicios y fines de interés general agrario.

<sup>44</sup> Dispone: «1. La Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y otras Entidades locales podrán delegar en los Municipios el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios, siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana. La disposición o el acuerdo de delegación deberá determinar el alcance, contenido, condiciones, y duración de ésta, así como el control que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que ésta transfiera.... 3. La efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el Municipio interesado y, en su caso, la previa consulta e informe de la Co-

jarse los costes del personal transferido y asumiendo el compromiso de sufragarlos.

Por lo tanto, entendido que la delegación de funciones y la adscripción de personal de las extintas Cámaras Agrarias se produjo con carácter de obligatoriedad, la delegación debía haber llevado aparejada en la propia Ley citada la dotación o el incremento de los medios económicos para su desempeño. Ello no fue así, puesto que en la citada norma no se establecía más que un mandato legal para que el Gobierno autonómico efectuase la correspondiente delegación, lo que vino a concretarse posteriormente con el dictado del Decreto 36/1993, de 8 de marzo, por el que se establecía el procedimiento para la atribución del patrimonio y adscripción de los medios de las extintas Cámaras Agrarias de ámbito distinto al provincial de la Comunidad Valenciana.

Se estaba, en consecuencia, ante el caso de que la propia adscripción del personal y medios se encontraba fuera del contexto adecuado, ya que por una parte entraba en conflicto con una norma básica, la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local, de necesaria observancia, con la que debía haber armonizado sus preceptos en relación con este asunto y, por otro, ante una posible incursión en vicio de inconstitucionalidad a la vista de lo que en el artículo 103 de la Constitución española se establece en favor de la autonomía municipal. Era por ello cuestionable la forma en que la delegación se produjo. En su consecuencia, y en razón de las propias limitaciones que el Ayuntamiento tiene impuestas por lo que viene establecido en los artículos 153 y siguientes de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de Haciendas Locales, es de estimar que las obligaciones de pago sólo podían ser satisfechas a partir del momento en que las transferencias de gastos de personal se hubieran materializado y fuera viable legalmente la salida de fondos presupuestarios a través de la oportuna modificación de créditos.

Esta situación se enmendó con la Ley 6/1993, de 31 de diciembre, donde, tras derogar parte de la anterior disposición, se establece que dicho personal queda integrado en la función pública de la Generalitat Valenciana y adscrito a las relaciones de puestos de trabajo de la Consellería de Agricultura. No obstante, la práctica llevada a cabo en muchos casos es la suscripción de convenios con los diversos Ayuntamientos para que este personal quede bajo la dependencia orgánica y funcional de los mismos, prestando en ellos servicios de carácter agrario. Con este fin, la Administración autonómica dota a los Ayuntamientos presupuestariamente para hacer frente a las retribuciones de este personal.

---

munidad Autónoma, salvo que por Ley se imponga obligatoriamente, en cuyo caso deberá ir acompañada necesariamente de la dotación o el incremento de medios económicos para desempeñarlos».

Pero, habida cuenta de las considerables diferencias salariales existentes entre el personal de la Administración local y el proveniente de las Cámaras Agrarias, el traspaso de éste a aquellas ha originado situaciones no siempre uniformes en el trato, derivadas todas ellas del hecho de que la Comunidad Autónoma ha proporcionado exactamente el importe que se reflejaba en las nóminas como aportación destinada a sufragar los gastos de tal personal. El acoplamiento del mismo a los puestos de trabajo de la organización municipal y el criterio de las organizaciones sindicales de dar un tratamiento igualitario a todo el personal de plantilla en la discusión de los convenios, ha producido un doble efecto en aquellas organizaciones en que así se ha actuado (en número ciertamente elevado): el que dicho personal haya visto notablemente elevado su *status* económico y el que las Administraciones municipales hayan visto incrementada inopinadamente su carga presupuestaria.

Esta situación aún ha sufrido singulares alteraciones del incremento inicialmente producido, en cuanto en determinados Ayuntamientos se ha facilitado el acceso a los Cuerpos de Policía Local de la Comunidad Valenciana al personal que con el carácter de Guardas Jurados de Campo fue transferido, previo otorgamiento de la cualidad de Auxiliares de la Policía Local, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 254/1993, de 30 de diciembre, del Gobierno Valenciano <sup>45</sup>.

#### IV. LOS CONSEJOS AGRARIOS MUNICIPALES EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

##### 1. Los problemas ocasionados por la disolución de las Cámaras Agrarias locales y la creación de los Consejos Municipales Agrarios

Las Cámaras Sindicales Agrarias Locales venían haciéndose cargo desde tiempo atrás, en su calidad de órganos de continuación de las antiguas Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos, de la prestación de diversos servicios de interés agrario en el ámbito municipal, como los de conservación y mantenimiento de caminos rurales, asfaltado y creación de nuevas vías, guardería rural, realización de campañas fitosanitarias y funciones de arbitraje y gestión de la seguridad agraria <sup>46</sup>. La Ley 7/1985, de Bases de del Régimen Local,

<sup>45</sup> Hay que tener en cuenta que los empleados de las Cámaras Agrarias, aun los encargados de la vigilancia, no ostentaban la condición de agentes de la autoridad, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo en Sentencias de 25 de octubre de 1991 (Ar. 7382), 18 de noviembre de 1992 (Ar. 9605) y 8 de octubre de 1993 (Ar. 7300).

<sup>46</sup> Por Ley de 8 de julio de 1898 se estableció el traspaso de los Ayuntamientos a las Comunidades de labradores de funciones en materia de caminos, entre otras. Posteriormente, por Ordenanza General de 23

les privó de la potestad de imponer y recaudar los suficientes fondos con que atender la diversidad de los servicios que prestaban, sustrayéndoles diversas funciones al incluir como materias en las que en todo caso ejerce competencias el municipio las de ordenación de caminos y vías rurales y de guardería rural, servicios de interés general agrario que los municipios han ido asumiendo paulatinamente (artículo 25.2.d). Al poco tiempo, con la entrada en vigor de la Ley 23/1986, y por el hecho de hallarse en su virtud en trance de desaparición las Cámaras Agrarias de índole local, se habilitó a las Corporaciones Locales en el marco de su Ley básica y de la legislación correspondiente de las Comunidades Autónomas para prestar servicios de «interés general agrario en sus respectivas demarcaciones territoriales». No ofrece duda el aspecto de la competencia del Ayuntamiento en esta materia, debiendo asumir los servicios que la Cámara Agraria local ha venido desarrollando durante sucesivos ejercicios.

No obstante, la desaparición de las Cámaras Agrarias locales creó en ocasiones un vacío en la prestación de los servicios referidos, por no contar los Ayuntamientos en muchos casos con los medios requeridos ni con la tradición y experiencia para llevarlos a cabo, pues no hay que olvidar que durante largo tiempo no fue competencia propia. Ante esta situación, en la Comunidad Valenciana los que primero reaccionaron fueron los propios municipios, creando, de acuerdo con los artículos 4 y 20.1.c de la Ley 7/1985, los Consejos Municipales Agrarios para suplir algunas de las funciones que venían desarrollando aquellas. Esta reacción corresponde al hecho cierto de que en el territorio de la Comunidad Valenciana las Cámaras Agrarias de ámbito local tenían un profundo arraigo, tanto por los servicios que tradicionalmente venían prestando como por ser el ente a donde se dirigían tradicionalmente los agricultores para solucionar aquellas cuestiones que les pudieran afectar. En este sentido, se escapaban de la pertinaz contestación que tuvieron en otros lugares, quizás debido a la estructura minifundista del campo valenciano, que desconocía prácticamente la existencia de los grandes propietarios que en otras regiones se hicieron con las riendas de estas entidades.

A su vez, el aumento de las retribuciones a cargo de los Municipios del personal transferido a que se ha hecho referencia, y la obligatoriedad real de tenerse que atender por las Corporaciones Locales afectadas a la conservación y reparación de caminos agrícolas, de tan fácil y profundo deterioro por su intensivo uso por vehículos de carga, como consecuencia del inmediato abandono que se originó con motivo de la desaparición las Cámaras Agrarias, motivó el que muchas Administraciones municipales se vieran en la obligación de crear

---

de marzo de 1945, se dispuso el traspaso del servicio de policía rural de los caminos de los Ayuntamientos a las Hermandades, aspecto sobre el que también incidieron el Reglamento de 17 de julio de 1944, la Resolución de 18 de enero de 1949 y, más tarde la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973.

Ordenanzas de Tasas y Precios Públicos destinadas a exaccionar los fondos necesarios para atender los gastos sobrevenidos sin su intervención y, en muchos casos, contra su voluntad, al no ostentar la facultad de financiarlos con las simples derramas con que tradicionalmente venían haciéndolo las instituciones extinguidas. Con ellas apareció un nuevo género de conflictos entre los interesados y la Administración, al no aceptarse de buen grado por aquellos tal fórmula —cuando la que venían asumiendo pacíficamente a través de los repartos ofrecía menores garantías—, lo que llevado al terreno contencioso originó la anulación de no pocos de tales instrumentos de financiación a que se ha hecho referencia, al entenderse por los Tribunales que según las previsiones de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de Haciendas Locales, no se daban los presupuestos necesarios de cobertura de los mismos.

Así, se ha venido generando una situación de desequilibrio presupuestario en muchas Corporaciones, que, ante la necesidad de atender a la prestación de aquellos servicios públicos, han tenido que recurrir, las que han podido, a elevar los tipos de la contribución territorial rústica, extendiendo así la carga a todos los terratenientes, afectados o no por el problema, o bien a procurarse los recursos sólo en el caso de la atención de los caminos por medios desproporcionados y conflictivos, como es la imposición de contribuciones especiales, a su vez incrementando su endeudamiento, o a desatenderlos por imposibilidad material de hacer frente a los mismos.

## **2. La regulación autonómica: justificación y funciones**

Con posterioridad a su creación municipal, la Ley de la Generalitat Valenciana 5/1995, de 20 de marzo, constituye los Consejos Agrarios Municipales, tras haber extinguido en 1992 las Cámaras Agrarias locales sin ofrecer otra alternativa que la de que sus servicios se prestasen por los Ayuntamientos en cuyo término radicaban. Razona el legislador valenciano su regulación en el hecho cierto de que la agricultura es un sector con fuerte implantación en casi todos los municipios de la Comunidad Valenciana, lo que hace necesaria la presencia y participación de los órganos de Gobierno local en la vertebración del campo, a través de un órgano que asuma las relaciones con el sector agrario, que articule la participación de las organizaciones profesionales agrarias y los sindicatos de trabajadores agrarios y que reconozca el importante papel que éstas cumplen en la vertebración democrática del mundo rural, así como para el mejor desarrollo de las competencias agrarias municipales propias y delegadas.

Ha de entenderse que se ha buscado con esta regulación una cierta homogeneidad en la formación de los Consejos Municipales Agrarios existentes y los que pudieran existir. El legislador autonómico ha utilizado para ello sus com-

petencias para el desarrollo legislativo y ejecución del régimen local en el marco de la legislación básica del Estado, de acuerdo con el artículo 31.8 de su Estatuto de Autonomía, que atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva sobre «régimen local», y en el marco de lo establecido en el artículo 20.2 de la Ley 7/1985, por el que las leyes autonómicas pueden establecer una organización municipal complementaria que regirá en cada Municipio, en los términos de la Sentencia constitucional 214/1989, de 21 de diciembre.

Los Consejos Agrarios Municipales se articulan como órganos complementarios de participación y asesoramiento en materia agraria, guardando identidad con los consejos sectoriales referidos en los artículos 130 y 131 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 1986, que, como es sabido, poseen la singularidad de permitir la incorporación de ciudadanos con el fin de canalizar su participación en los asuntos municipales. En el presente caso, la Ley valenciana se limita a prever su existencia en los Ayuntamientos y su composición, respetando la potestad de autoorganización de los municipios. De este modo, su constitución será potestativa en los municipios de menos de 250 habitantes y en los de nula o insignificante actividad agraria, circunstancia que deberá apreciar la Consellería competente en la materia y oídas las organizaciones profesionales agrarias más representativas según la Ley básica 23/1986.

Ciertamente, ante la desaparición de los organismos encargados de articular aquellas funciones en el ámbito municipal, y por las interrelaciones que con el desarrollo de la actividad municipal ordinaria, y aun de la autonómica, presenta el ámbito rural en la mayoría de los municipios valencianos, se hacía necesario un órgano de estas características, pues, como dice BERMEJO, el acierto de las decisiones administrativas aumenta cuando los propios destinatarios de las mismas participan en la conformación de las decisiones y métodos elegidos para llegar a ellas<sup>47</sup>. Existen además otros ejemplos en nuestra legislación, de tipología variada (como el Consejo Escolar, Consejo de Salud, etc.), que, basándose en una participación orgánica, tienden a involucrar los intereses de los administrados en la formación de la decisión político-administrativa. No se busca con ello otra finalidad que la de posibilitar que con la participación se pueda romper la impermeabilidad que muchas veces reviste a los agentes administrativos con respecto al ámbito económico-social en el que actúan, intentando que en el proceso de adopción de las decisiones de la Administración local se tengan en cuenta el interés y los puntos de vista del sector involucrado en ellas<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> BERMEJO VERA, «La participación de los administrados en los órganos de la Administración Pública», en *La protección jurídica del ciudadano. Estudios en Homenaje al profesor Jesús González Pérez*, I, Madrid, 1993, pág. 641.

<sup>48</sup> En este sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA, «Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vi-

Para articular adecuadamente esta participación, si bien su composición y número será la que determine cada Ayuntamiento mediante acuerdo plenario, deben estar representados todos los grupos políticos integrantes de la Corporación —siendo su presidente el Alcalde o concejal en quien delegue—, debiendo formar parte de él también los representantes de las organizaciones profesionales agrarias más representativas según la Ley 23/1986, y representantes de las organizaciones sindicales de trabajadores agrarios más representativas en el ámbito de la Comunidad Valenciana. Puede preverse igualmente la participación de otras organizaciones agrarias implantadas en el municipio —como las cooperativas, sindicato de riegos, sector exportador, etc., e incluso vecinos de designación directa por el Presidente atendiendo a su vinculación y experiencia en el sector—, debiendo representar en todo caso entre los miembros no corporativos como mínimo el cincuenta por cien de los que componen el Consejo.

Las funciones que se les asignan por la Ley valenciana son ciertamente de apoyo y colaboración con la Administración municipal y, en caso de requerimiento, con la Administración autonómica, pudiendo concretarse también en propuestas específicas. Se centran en evaluar la realidad agraria del municipio, sus problemas y necesidades, asesorar a los restantes órganos del Ayuntamiento en materia agraria, así como en la prestación de los servicios de interés agrario que estén atribuidos o puedan atribuírsele al municipio, y proponer las medidas que propicien el desarrollo rural y la mejora de las rentas y de las condiciones de vida de los agricultores, ganaderos y trabajadores del sector agropecuario. Además, tanto el reglamento o estatuto propio del Consejo como el Pleno municipal pueden atribuirles otras tareas de naturaleza agraria que afecten al ámbito territorial del Consejo, como podría ser el colaborar con la Administración autonómica y la Corporación local en la distribución de los recursos para atender al paro estacional agrícola, cuando los mismos procedan de aquella, así como en la promoción del asociacionismo y de la formación cooperativa agraria, informar a la Corporación sobre el estado de conservación de los caminos rurales, los servicios de guardería rural y la prevención y defensa contra plagas. Nada impide, además, que por su propia iniciativa elabore estudios, propuestas, dictámenes o informes, como órgano complementario de la Administración local que es. Por el contrario, y al igual que ocurre con las Cámaras Agrarias, en ningún caso podrán asumir las funciones de representación, reivindicación y negociación en defensa de intereses profesionales y socioeconómicos de los agricultores y ganaderos, que quedan reservadas a las organizaciones profesionales del sector.

A la vista de lo anterior, debe señalarse que las funciones atribuidas a los Consejos Agrarios Municipales no difieren en parte de las que anteriormente

---

da administrativa», en *Libro Homenaje al profesor José Luis Villar Palast*, Madrid, 1989, págs. 441 y ss.

tenían atribuidas las Cámaras Agrarias locales, que según la Orden de 24 de abril de 1978 podían ser consultadas o solicitarse su colaboración sobre diversas cuestiones, como las iniciativas para aumentar la productividad agraria, la ordenación del territorio y defensa de la naturaleza, el régimen de tenencia de la tierra, la reforma y desarrollo agrario, informes y estudios sobre la situación agronómica, etc.

Atendiendo a las funciones que desarrollan, y por venir impuestos por mandato autonómico, los Consejos Agrarios Municipales, aunque órganos insertos en la organización municipal, se encuentran sometidos a una suerte de control o tutela por la Administración autonómica, al disponerse que los Ayuntamientos comunicarán a la Consellería competente la aprobación y modificación del Reglamento del Consejo, así como su constitución, composición y alteraciones que en el mismo se produzcan. En este sentido, por Orden de 5 de febrero de 1996, y con la justificación de potenciar las Cámaras Agrarias provinciales y el fomento de los Consejos Agrarios, se encomienda a aquellas el mantenimiento de un directorio de Consejos en su ámbito territorial.

En definitiva, los Consejos Agrarios Municipales son un órgano a través del cual se canaliza la participación de los ciudadanos en todos aquellos temas que directa o indirectamente puedan incidir en el desarrollo agrario de cada municipio, y que, en cierto modo, agilizan y simplifican la organización administrativa local en este sector. Con estos órganos se consigue por tanto un doble objetivo, pues se acerca la Administración al agricultor y se proporcionan a ésta elementos de juicio suficientes para actuar. No obstante, hay que señalar la laxitud y ambigüedad en que en ocasiones incurre la Ley de su creación, así como que la actual representatividad de los diversos sectores del campo valenciano en los mismos queda desvirtuada por cuanto todavía siguen sin celebrarse las necesarias elecciones agrarias.

Por lo demás, atendiendo a las circunstancias que han hecho necesaria su aparición, no podemos dejar de plantearnos si, a la vista de los resultados conseguidos con la disolución de las Cámaras Agrarias de ámbito local, quizás, siendo oportuna la reforma de las mismas, no podrían haberse adoptado otras soluciones que no fuera la de su desmantelamiento, habida cuenta de las constantes solicitudes que desde diversos ámbitos del sector agrario se realizan para que se incrementen las funciones de las Cámaras Provinciales existentes (sobre todo en materia de vías pecuarias, gestión del patrimonio de las Cámaras locales y tratamientos fitosanitarios), con el fin de conseguir una mayor eficacia en los asuntos que les atañen, en ocasiones desatendidos por aquella circunstancia.

### **III. Jurisprudencia**

